



THE UNIVERSITY *of* EDINBURGH

## Edinburgh Research Explorer

### Komplikation statt Komplexität

**Citation for published version:**

Pospisil, J 2016, Komplikation statt Komplexität: Die EU als globaler Peacebuilding-Akteur. in G Biffl & D Stepan (eds), *Europa und Demokratien im Wandel: Ausgewählte Beiträge zum Globalisierungsforum*. Edition Donau-Universität Krems, Krems, pp. 83-102.

**Link:**

[Link to publication record in Edinburgh Research Explorer](#)

**Document Version:**

Publisher's PDF, also known as Version of record

**Published In:**

Europa und Demokratien im Wandel

**General rights**

Copyright for the publications made accessible via the Edinburgh Research Explorer is retained by the author(s) and / or other copyright owners and it is a condition of accessing these publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

**Take down policy**

The University of Edinburgh has made every reasonable effort to ensure that Edinburgh Research Explorer content complies with UK legislation. If you believe that the public display of this file breaches copyright please contact [openaccess@ed.ac.uk](mailto:openaccess@ed.ac.uk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# **Komplikation statt Komplexität: Die EU als globaler Peacebuilding-Akteur**

**Jan Pospisil**

## **Zusammenfassung**

Die friedenspolitischen Bemühungen der Europäischen Union sehen sich zunehmenden Herausforderungen ausgesetzt: in einem großen Teil der Nachbarschaftsregionen sind bewaffnete Konflikte im Gange. Der oft zitierte Zusammenhang zwischen Integration und Frieden, für den die EU sogar den Friedensnobelpreis erhalten hat, zeigt nur mehr eingeschränkte Wirksamkeit. Im Gegensatz zu zahlreichen Stellungnahmen, die dafür technische Mängel, Uneinigkeit oder fehlenden politischen Willen verantwortlich machen, sieht dieser Beitrag die Ursache des Problems in der Fehlannahme eines neo-funktionalistisch funktionierenden Friedens begründet. Ein Frieden durch Integration funktioniert demnach nur in historischen Ausnahmesituationen, und ist keineswegs eine Gesetzmäßigkeit internationaler Politik. Die EU ist daher gefordert, sich auf ein politisches Engagement in komplexen Konfliktsituationen einzulassen.

## **Einleitung**

Die Leistungen der Europäischen Union im internationalen Peacebuilding geben wiederholt Anlass zu kontroversiellen Einschätzungen und Diskussionen. Unzweifelhaft gibt es mittlerweile eine beachtliche Anzahl an EU-Interventionen, mit einem markanten Anstieg nach Ende des Kalten Krieges (Freire/Galantino 2015, S.1). Diese beschränken sich keineswegs nur auf die militärische oder genuin sicherheitspolitische Ebene, sondern sind breit aufgestellt, mit einem prononcierten Fokus auf der entwicklungspolitischen und humanitären Ebene. Damit einher geht ein starkes politisches Bekenntnis, das untrennbar mit der Geschichte der Union zu tun hat. Die EU ist qua ihrer Existenz mit Friedenspolitik verbunden, und hat dafür im Jahr 2012 auch den Friedensnobelpreis erhalten. Im Sinne ihrer sinnstiftenden Haupterzählung, einem funktionalistisch verstandenen Institutionalismus, hat die EU die Idee des Friedens durch Integration geprägt, basierend einerseits auf einem soliden Wertegerüst, gespickt mit Soft Power, andererseits auf einem pragmatischen, an Kooperation orientierten Umgang mit der Grundbedingung staatlicher Souveränität.

Die Erfolgsbilanz der Union ist allerdings unbestreitbar durchwachsen: Trotz massiv eingesetzter Geldmittel – so betragen beispielsweise die kumulierten Mittel von EU und Mitgliedsstaaten in der Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2014

58,3 Milliarden Euro – nehmen die Konflikte selbst in der näheren Umgebung Europas nicht ab, sondern zu. Dies gilt insbesondere für das Gebiet der europäischen Nachbarschaftspolitik, wo sich die gewaltsam ausgetragenen Konflikte häufen.

Dieser Beitrag stellt sich der Frage nach den Ursachen dieser, zumindest gemessen an den eingesetzten Ressourcen, Erfolglosigkeit der EU-Bemühungen in der internationalen Friedensentwicklung. Eine solche Diskussion kann auf einem beachtlichen Maß an Selbstkritik ansetzen. Auch wenn dieser Befund in seiner Deutlichkeit strittig sein mag, werden die technischen und strukturellen Mängel der EU-Politik ausführlich diskutiert. Dazu kommt die permanente politische Herausforderung einer stringenten Strategieentwicklung: die insgesamt 32 Peacebuilding-Akteure der EU (die 28 Mitgliedsstaaten, dazu die Europäische Kommission, der Rat, das Europäische Parlament, und der Europäische Auswärtige Dienst EAD) schaffen keinen synergetischen Mehrwert, sondern eine Kakophonie an Aussagen und kurzfristigen Initiativen, die sich kaum je an einer gemeinsamen Linie orientieren.

Die hier vorgelegte These geht jedoch einen Schritt weiter. Sie argumentiert, dass sich spätestens in der gegenwärtigen Situation der angesprochene Neo-Funktionalismus als Grunderzählung der EU in einen ernsthaften Hemmschuh für deren internationales Engagement entwickelt hat. Dies gilt insbesondere für das Feld der Friedensentwicklung, wo vielversprechende theoretische und konzeptionelle Initiativen, wie der im Jahr 2013 von der EU-Kommission veröffentlichte Aktionsplan für Resilienz in von Krisen betroffenen Staaten, angesichts dieser an einem liberalen Institutionalismus orientierten Perspektive zum Scheitern verurteilt sind. Trotz, oder vielleicht gerade wegen der real existierenden politischen Divergenzen unter den Mitgliedsstaaten hat sich der Neo-Funktionalismus insbesondere in seiner friedenspolitischen Ausprägung eines Friedens durch Integration zu einem von allen Akteuren geteilten und weitgehend unhinterfragten Mythos entwickelt.

Friedensentwicklung aber, so zeigt die gegenwärtige akademische Debatte um den so genannten „Local Turn“ in Friedens- und Staatsentwicklung (Mac Ginty/Richmond 2013), muss sich lokal kontextualisieren, und sich mit komplexen, hybriden Prozessen auseinandersetzen. Der Neo-Funktionalismus kann jedoch nicht in Komplexität operieren, sondern funktioniert nur in klar begrenzten spezifischen Räumen, die sich vermutlich noch durch weitere Bedingungen (etwa lang anhaltende Konjunkturphasen) auszeichnen müssen. Als friedenspolitisches Modell ist er hingegen unbrauchbar.

Die Unfähigkeit der EU, sich vor diesem Hintergrund auf einen flexiblen, auf dem ja selbst portierten Konzept der Resilienz basierten Umgang mit Komplexität einzulassen verführt dazu, die derzeitige Problematik zu verkomplizieren: uneinheitliche politische Stoßrichtungen, strukturelle Unordnung, technische Überforderung. Statt Diversität in den Orientierungen als Stärke zu erkennen, wird sie als Problem konstatiert: eine Betonung der Komplikationen anstelle eines Einlassens auf Komplexität.

Zur Diskussion dieser These werden in einem ersten Teil die Entwicklungen im näheren Umfeld der Union empirisch beleuchtet. Die konzeptionellen und institutionellen Rahmenbedingungen der EU werden im zweiten Teil diskutiert und, im dritten Abschnitt, mit dem Konzept des „compromised peacebuilding“ gefasst. Der vierte Teil des Artikels widmet sich schließlich den theoretischen Grundlagen des EU-Engagements, und diskutiert die Auswirkungen und Grenzen des institutionalistischen Funktionalismus in komplexen sozialen Systemen, wie sie bewaffnete Gewaltkonflikte darstellen. Die Schlussbetrachtungen diskutieren schließlich die Konsequenzen dieser Begrenzung.

### **Friedensmacht Europa – von Krieg umgeben?**

135.000 Gewalttote waren in den vergangenen 15 Jahren innerhalb der EU, den aktuellen Beitrittskandidaten und den von der formalisierten EU-Nachbarschaftspolitik umfassten Staaten zu beklagen.<sup>1</sup> Der große Anteil dieser Zahl entfällt auf den überaus gewaltsamen Konflikt in Syrien, der angesichts seiner unglaublichen Dimension auch jede statistische Trendanalyse überlagern würde. Es ist allerdings eine empirisch nicht zu bestreitende Tatsache, dass sich der im Barcelona-Prozess, der einstmals so prominenten Mittelmeerpartnerschaft, hervorgestrichene „gemeinsame Raum des Friedens, des Wohlstands und des Fortschritts“ (siehe etwa Jünemann 2005) jenseits der Unionsgrenzen kaum hat verwirklichen lassen.

Ohne Zweifel hat sich das Umfeld der EU im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte hinsichtlich dieser Zielsetzung ungünstig entwickelt. Zwar hat der viel zitierte Integrationssog sicherlich für Wirkungen gesorgt, zu einer konzentrischen Ausweitung einer Zone des Friedens ist es allerdings nicht gekommen. Die politische und mediale Ursachensuche erfolgt zumeist heruntergebrochen auf Teilaspekte: der problematische und konflikthafte Verlauf des Arabischen Frühlings findet oftmals Erwähnung und die Akteursebene wird bemüht. So wird etwa die persönliche Verantwortung von Bashar al-Assad und Wladimir Putin an den kriegerischen Ereignissen in Kernzonen der EU-Nachbarschaftspolitik (Syrien, Ukraine) herausgestrichen, was in beiden Fällen mit einem Sanktionsregime einhergeht.

Um den Befund des Misserfolges des EU-Peacebuilding, und ihrer Friedenspolitik im weiteren Sinne, empirisch zu erhärten, ist ein Blick auf das gegenwärtige geographische Umfeld der EU notwendig. Hier muss zunächst die aktuelle Eskalation im Verhältnis mit Russland herausgestrichen werden. Es ist eine derzeit kontrovers diskutierte Frage, ob es sich bei den aktuellen Widersprüchen primär um einen Wertestreit oder um eine geopolitisch motivierte Konkurrenz verschiedener Integrationsbemühungen handelt. Ein Umschlag des Zweiten in das Erste ist kaum

---

<sup>1</sup> Die Zahl basiert auf einer Auswertung der Konflikte in den Jahren 2000 bis 2014 auf Basis der Daten des Uppsala Conflict Data Program, [www.ucdp.uu.se](http://www.ucdp.uu.se).

von der Hand zu weisen, wobei sich spätestens dann die Frage der Mitverantwortung der EU stellt (vgl. Haukkala 2015). War die gegenwärtige Politik der Eskalation unvermeidlich? Ist es tatsächlich so, dass der Ukraine-Krieg einzig in der russischen Verantwortung liegt, gerade in einer mittelfristigen Zeitperspektive? Diese Fragen können an dieser Stelle nicht vertieft werden, als eine strategische Friedenspolitik ist das EU-Engagement gegenüber Russland jedenfalls kaum zu bezeichnen.

Auch in anderen Nachbarschaftsregionen nehmen die Gewaltkonflikte zu. Im März 2016 ist der seit nahezu zwei Jahrzehnten eingefrorene Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien um Nagorni Bergkarabach wieder eskaliert. Ein positiver Einfluss der EU auf eine Transformation des Konfliktes ist – und war auch in den vergangenen zwei Jahrzehnten, zum Teil aus schlichter Überforderung (Wolff 2007) – nicht feststellbar. Geographisch noch näher ist die Situation um Transnistrien; auch hier wurde die Situation durch den Abschluss eines neuen Freihandelsvertrages mit Moldawien verkompliziert (Pospisil/Rodehau-Noack 2015, S. 5), ohne eine kreative Lösungsperspektive zu entwickeln. Die offizielle EU-Position ist weitgehend passiv und beschränkt sich auf ein Beschwichtigen der nationalistischen Hardliner auf moldawischer Regierungsseite, wenngleich die politischen Dinge 2016 durch Massenproteste in Chisinau massiv in Bewegung geraten sind. Ähnlich wie in der Ukraine-Problematik könnte die EU-Politik von der Realität überholt werden.

Der Arabische Frühling hat sich in letzter Konsequenz zu einem Desaster für die EU-Außenpolitik entwickelt, wobei Ansätze von Peacebuilding, abgesehen von Maßnahmen zur Eindämmung der Migrationsbewegungen, kaum erkennbar sind. In allen drei derzeit laufenden Gewaltkonflikten in Syrien, Libyen und, mit derzeit deutlich geringerem Eskalationsniveau, Ägypten,<sup>2</sup> startete die EU ursprünglich mit einer wertorientierten Politik des politischen Wandels, nur um dann konsterniert festzustellen, dass die Richtung dieses Wandels, und auch die Hartnäckigkeit und Langfristigkeit der damit verbundenen Transformationsprozesse, das bestehende Politikinstrumentarium bei weitem überfordern (vgl. Hollis 2012). Statt eine derart wertorientierte Friedenspolitik mit einer strategischen Integrationsperspektive fortzuführen, wie es der neo-funktionalistische Mythos eigentlich verlangen würde, dominiert seither die Fokussierung auf eine Einschränkung der Flüchtlingsproblematik. Es ist vor allem diese naheliegende Motivation, die die derzeitigen, wiederum kaum in den regionalen Kontext eingebetteten Initiativen zur Wiedererrichtung einer einheitlichen Regierung in Libyen erklärt.

Der Umgang mit dem Mitte 2015 neu eskalierten bewaffneten Konflikt in der Türkei ist der wahrscheinlich größte Sündenfall der EU-Friedenspolitik: Trotz klar sichtbarer Verantwortungslinien – die türkische Regierung beginnt den Krieg in den kurdischen Gebieten als unmittelbare Reaktion auf ihre relative Niederlage bei

<sup>2</sup> Der ebenfalls laufende Krieg in Jemen ist in dieser Aufzählung nicht enthalten, da es sich bei Jemen nicht um ein Land der EU-Nachbarschaftspolitik handelt. Im Unterschied zu Libyen, mit dem im Jahr 2008 Verhandlungen um eine Integration in dieses Instrument aufgenommen worden sind, gibt es bei Jemen auch keine Schritte in diese Richtung.

den Parlamentswahlen im Juni 2015 – verhält sich die EU passiv. Diese Haltung verschärft sich im Verlauf des Jahres 2016, als sich die Türkei als der zentrale Partner zur Bewältigung der als „Flüchtlingskrise“ bezeichneten Migrationsbewegungen in der Folge der weiteren Zuspitzung des Syrien-Konfliktes positioniert. Dies wird schließlich in einem Abkommen im März 2016 festgeschrieben.<sup>3</sup>

## Durchwachsene Erfolge in der Erweiterungspolitik

Im Vertrag von Lissabon (EU 2007, Art 2 para 8) bekennt sich die Europäische Union explizit zu ihrer Verantwortung der globalen Friedensentwicklung: „It [The European Union] shall contribute to peace, security, the sustainable development of the Earth“. Dies ist, wie ausgeführt, ein wesentliches Resultat ihrer Grunderzählung als zentrales Element der innereuropäischen Aussöhnung der Nachkriegsära.

Zur Umsetzung dieser Idee dient die Erweiterungspolitik als primäres friedensschaffendes Instrument. Der durch die Beitrittsperspektive geschaffene Integrationssoj soll dafür sorgen – durch den unmittelbaren Erweiterungsprozess wie durch den Kandidatenstatus – dass sich die Zone des Friedens und des Wohlstandes, als die sich die Union selbst versteht, weiter ausdehnt. Die auf diesem Konzept basierenden Erfolge sind auf den ersten Blick in der Tat beachtlich: die Einbindung der mitteleuropäischen Teile des ehemaligen Ostblocks in mehreren Erweiterungsrounds, sowie die Aufnahme Sloweniens und Kroatiens in der Folge der post-jugoslawischen Zerfallskriege sind beeindruckende historische Leistungen. Zudem gelang die Befriedung und partielle Transformation innereuropäischer Konflikte, der bewaffneten Auseinandersetzungen um das Baskenland und Nordirland (für eine kritische Würdigung der Leistungen der EU im Nordirland-Friedensprozess im Kontext ihrer neo-funktionalistischen Orientierung siehe Tannam 2006). Auch wenn damit die Idee des Separatismus in beiden betreffenden Staaten (Baskenland und Katalonien in Spanien, Schottland in Großbritannien) keineswegs am Ende ist, so hat sich doch die Methode der Austragung auf die nicht-gewaltsame Ebene verlegt.

Allerdings gibt es auch weniger erfolgreiche Resultate dieser Politik. So wurde mit der Aufnahme des geteilten Zypern vor einer Lösung des Konfliktes zwischen dem griechischen und türkischen Teil der Insel ein problematischer Präzedenzfall geschaffen, der sich einer schnellen Lösung verschließt (Akbulut 2013, S. 12-19). In fast paradoxer Weise wurde damit die Gründungserzählung des Friedens durch Integration auf den Kopf gestellt, da die EU-Integration im Falle Zyperns eine Lösung mehr erschwert denn unterstützt. Die Situation in Teilen des Beitrittskandidaten Türkei ist wie gezeigt hoch problematisch, derzeit ist der Kurdistan-Friedensprozess, so von einem solchen je zu sprechen war, nicht nur formal beendet; es herrscht vielmehr offener Kriegszustand in den betreffenden Gebieten. Die EU-Politik zeigt sich wankelmütig, und angesichts der Flüchtlingskrise

---

<sup>3</sup> European Council, EU-Turkey statement, 18 March 2016, Press release, 144/16.

herrscht gegenüber der türkischen AKP-Regierung praktischer Opportunismus vor. Ein Glaube an die positive Wirkung des Integrationssozes auf die Friedensentwicklung in Kurdistan ist bestenfalls noch Zweckoptimismus.

Auf den zweiten Blick sind aber auch die Resultate in Südosteuropa keineswegs ermutigend. Zwar stehen weder Bosnien-Herzegowina noch Kosovo vor einem erneuten Kriegsausbruch. In dezidiert negativem Sinne können somit beide Situationen als stabilisiert verstanden werden (zur Problematik des Stabilisierungs-Paradigmas siehe Mac Ginty 2012), aber bei weitem nicht als gelöst. In Bosnien wurde eine Situation des „Political Unsettlement“ (Bell 2015, S. 13) institutionalisiert und formalisiert, die jede Nationalstaatsentwicklung auf Dauer verunmöglicht. Dies ist im Grunde sehr gut dokumentiert und analysiert, und die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft – die durch ihre Politik die ethnischen Säuberungen des Krieges faktisch nachträglich legitimiert hat – ist klar herausgestrichen worden (siehe etwa Chandler 2005). Die interessante Dimension insbesondere beim Handeln der Europäischen Union liegt jedoch im theoretischen Gerüst, das für diese Situation mitverantwortlich zeichnet. Es ist die Idee, einerseits eine tragfähige einheitliche Lösung zu kreieren, die in der Folge durchgesetzt werden soll, und dies andererseits mit der felsenfesten Überzeugung zu verbinden, dass angestoßene Integrationsprozesse die institutionell gesetzten Gräben zuschütten könnten. Mittlerweile ist offenbar, dass dies zumindest im Falle Bosniens nicht gelungen ist.

Auch eine positive Entwicklung des politischen Konfliktes um Kosovo lässt auf sich warten. Zwar zeigt die gegenwärtige Regierung Serbiens einige Beweglichkeit, die sicherlich auf den Motor der EU-Integration zurückzuführen ist. Eine nachhaltige institutionelle Lösung liegt jedoch in weiter Ferne. Ohne die komplexen Ursachen der konkreten Problematik zu vertiefen, kann auch hier die Idee, dass die konkrete Integrationsperspektive eine institutionelle Dynamisierung in Richtung einer Konfliktlösung herbeiführen würde, als fehlgeleitet bezeichnet werden. Dennoch hat die EU-Politik eine relevante Sogwirkung entfaltet: Diese beschränkt sich allerdings überwiegend auf die individuelle Ebene, wie die gegenwärtigen Migrationsbewegungen zeigen. Das ist jedoch eine Entwicklung, die von der EU wiederum nicht begrüßt wird. Das Beispiel Kosovo zeigt, dass die EU sehr wohl als erfolgreiches Modell anerkannt wird, auch und gerade von den Bevölkerungen der Staaten in der formalisierten Nachbarschaft. Die Vorstellung, dass der Integrationssoz in neo-funktionalistischer Weise zu einer institutionellen Transformation in den jeweiligen Regionen führen würde, hat sich aber nicht bewahrheitet. Ist eine solche institutionalistische EU-Annäherung nicht zu erwarten, bleibt die Wahrnehmung einer individuellen Migrationsperspektive in die EU der faktisch einzige logische Schritt.

Diese überaus ernüchternde Bilanz lässt sich auf unterschiedliche Ursachen zurückführen. Das gängige Erklärungsmuster (als Beispiel siehe Tocci 2015) erkennt hier ein primär technisches und strukturelles Problem. Demnach besitzt die EU nicht die Fähigkeit, auf diese Herausforderungen in ihrem Umfeld angemessen zu reagieren. Verschiedene konkrete Initiativen, wie etwa das Nachdenken über einer



gemeinsamen EU-Armee, eine europäische „global strategy“, oder die mit dem Lissabon-Vertrag 2007 faktisch bereits erfolgte Einrichtung des europäischen diplomatischen Dienstes weisen in diese Richtung. Die bestehenden Instrumente und Geldmittel würden also unter einem Koordinationsproblem leiden, das eine effektive Implementierung behindere.

Auf diesen technischen und strukturellen Schwachpunkten ansetzend erkennt ein zweiter Erklärungsstrang den mangelnden politischen Willen als Ursache dieser Problematik. EU-Außenpolitik muss sich demgemäß als ein hochkoordiniertes, letztendlich aber technokratisches und unpolitisches Manövrieren vollziehen, da eine echte gemeinsame Außenpolitik der EU-28 angesichts der weitgehenden Interessensdivergenzen und, historisch bedingt, unterschiedlichen Bindungsstrukturen der Mitgliedsstaaten nicht möglich ist (zu diesem Erklärungsansatz siehe etwa, aus einer konstruktivistischen Perspektive, Diez 2014).

Letztlich besteht aber die Möglichkeit eines der EU-Friedenspolitik zugrunde liegenden ontologischen Problems, bedingt durch die Fokussierung auf die Idee eines Friedens durch Integration. Der vorliegende Beitrag schlägt diesen Erklärungsansatz vor, und interpretiert die anderen beiden Ansätze, die technisch-strukturelle und die politische Problematik, als diesem ontologischen Problem untergeordnet. Im Unterschied zum Gründungsmythos der EU geht die hier entwickelte These davon aus, dass der integrationsfokussierte Neo-Funktionalismus nie in einer explizit friedensschaffenden Weise funktioniert hat. Seine partiellen Erfolge waren vielmehr durch andere, begünstigende Rahmenfaktoren bedingt. Abgesehen davon war die neo-funktionalistische Friedensidee immer eine theoretische, wenn nicht sogar eine ideologische Schimäre. Sie entfaltet aber als solche gerade nach außen eine verheerende Wirkung, weil sie den Diskurs dominiert.

## **Institutionelle und strukturelle Ursachen der Peacebuilding-Problematik**

Eingangs wurden die massiven Herausforderungen und die sich nachhaltig verschlechternde Situation in den Regionen der EU-Nachbarschaftspolitik dargestellt. Diese Herausforderungen sind vor allem durch die Nachwehen des Arabischen Frühlings, und durch konflikthafte Entwicklungen in den weiteren Einflussgebieten bedingt, insbesondere in Sub-Sahara-Afrika, das durch die AKP-Verträge eng an die Union angebunden ist. Diese sich verschlechternde Situation wird in den EU-Institutionen sehr wohl wahrgenommen. Eine Neuausrichtung, speziell die Frage einer strukturellen Vereinheitlichung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik, wird daher beständig diskutiert und in verschiedener Form auch praktisch implementiert. So haben sich die Tätigkeiten im Peacebuilding der EU dynamisiert, insbesondere seit der Europäische Auswärtige Dienst EAD seine Arbeit aufgenommen hat.

Derzeit laufen insgesamt 18 Missionen im Kontext der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im weiteren Einflussgebiet der Union, sechs davon



mit einer militärischen Komponente. Dazu kommen verschiedene entwicklungspolitische Instrumente mit veritabler Mittelausstattung (in absoluten, kumulativen Mitteln ist die EU der bei weitem größte internationale Geber); neben den Nachbarschaftsinstrumenten und dem breiten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) gibt es eingebettete spezialisierte Instrumente im Peacebuilding-Bereich (Instrument for Stability, African Peace Facility). Relativ neue, am Konzept der Resilienz orientierte gebündelte Programme, insbesondere in der Sahel-Zone (AGIR) und am Horn von Afrika (SHARE), verfolgen innovative Ansätze einer Bündelung aller Interventionsebenen. Jüngst wurden diese Programmlinien um EU-Trust-Funds für Syrien erweitert, mit dem Ziel, durch die Verfügbarmachung substanzieller Geldsummen eine Vor-Ort-Perspektive für die durch den Konflikt „verlorene Generation“ Syriens zu ermöglichen (vgl. Hauck et al. 2015). Dazu kommen die Aktivitäten der Mitgliedsstaaten, die im Einzelnen gar nicht aufzulisten sind, wenngleich sie sich auch nicht immer in Linie mit der Politik der EU befinden.

Bei der faktischen Umsetzung des Peacebuilding über die Grenzen der unmittelbaren Nachbarschaft hinaus gibt es relevante Schwierigkeiten. Als aussagekräftiges Beispiel kann hier die Entwicklung in der Zentralafrikanischen Republik im Jahr 2013 genannt werden. Ein Putsch führt zu einer starken Zunahme bewaffneter Zusammenstöße, die im Ruf nach einer internationalen Intervention resultieren. Nachdem die USA deutlich signalisieren, nicht intervenieren zu wollen, steigt der Handlungsdruck auf die EU stark an. Nachdem sich eine gesamteuropäische Lösung allerdings als nicht machbar erweist, kommt es letztendlich zu einem militärischen Einschreiten Frankreichs, der ehemaligen Kolonialmacht, die mit dem Ruf behaftet ist, die Zentralafrikanische Republik als ihren „Hinterhof“ zu verstehen (zur Geschichte der unglücklichen Verquickung von EU-Militärinterventionen in der Region mit französischer Interessenspolitik siehe Bono 2011).

Auch die EU-Mediationstätigkeiten in wichtigen Konfliktherden, gerade in Sub-Sahara Afrika, sind nicht überzeugend. Die Initiativen in der Zentralafrikanischen Republik und in Mali (siehe etwa Rouppert 2015) können hier noch als weitestgehend positive Beispiele gelten. In anderen Konflikten in der Region hat die EU, trotz zum Teil relevantem diplomatischem und entwicklungspolitischem Investment, abgesehen von bilateralen Aktivitäten Großbritanniens keinen Mehrwert beizusteuern, so etwa in Sudan/Darfur, Südsudan, oder Somalia. In Burkina Faso ist es eher die Resilienz des burkinabischen Gemeinwesens, die einen Zusammenbruch nach dem Sturz von Blaise Compaoré im Oktober/November 2014 verhindert hat. Trotz vollen Wissens über die bevorstehende Problematik ist die EU im Vorfeld des Sturzes von Compaoré nicht eingeschritten. Zu einem vergleichbaren Problem kommt es in Burundi im Verlauf des Jahres 2015 im Vorfeld und als Resultat der verfassungswidrigen Amtszeitverlängerung von Pierre Nkurunziza. Auch hier hat die EU politisch faktisch nichts anzubieten und scheitert an der Realität des in diesem Fall zumindest nicht voll eskalierten Konfliktes.

Trotz grundsätzlich entwickelter Fähigkeiten (militärisch, wie die EU-Battle-groups, oder politisch, etwa mittels Ernennung von Special Representatives im Kontext des EAD) spielt die EU im internationalen Peacebuilding – zivil wie mili-

tärisch – damit nur eine marginale Rolle. Konkrete gesamteuropäische Initiativen beschränken sich auf effektvolle, aber kleindimensionierte Aufgaben wie etwa die Sicherung des Flughafens von Juba in der Folge der massiven Kämpfe im Südsudan im Jahr 2013. Weitergehendes friedenssicherndes Einschreiten kommt in keinem der aktuellen Brennpunkte des kriegerischen Geschehens in der EU-Nachbarschaft – Syrien, Somalia, Ukraine, um nur drei Beispiele zu nennen – in Frage. Weder wären dafür politische Mehrheiten zu finden, noch wäre sichtbar, in welcher Form dies praktisch umgesetzt werden könnte.

Die vorherrschende politische Unklarheit ist eine offensichtliche Ursache für diese Problematik, wobei hier zwischen zwei Ebenen unterschieden werden muss: der grundsätzlichen Motivation für ein internationales Engagement einerseits, und der uneinheitlichen geopolitischen Orientierung der EU-Mitgliedsstaaten andererseits. Ersteres lässt sich sehr gut anhand der EU-Peacebuilding-Initiativen in Sub-Sahara-Afrika ablesen. Dies ist beispielhaft nicht nur mit den gezeigten konkreten Schwierigkeiten bei militärischen Engagements zu belegen, sondern auch mit der strategischen Untätigkeit der eigens für derartige Fälle eingerichteten EU-Battle-groups. Sie wurden offensichtlich zum einzigen Zweck ihrer schieren Existenz eingerichtet, auf politischer Ebene zu treffende Einsatzentscheidungen sind offenbar nicht möglich.

Trotz aller Instrumente und Initiativen ist Peacebuilding kein definierter Policy-Schwerpunkt der Union, gerade im Vergleich zu internationalen Peacebuilding-„Großmächten“ wie Norwegen oder der Schweiz. In der internen Bedeutungsrangfolge der EU-Policies kommt dem Thema nur nachrangige Relevanz zu, speziell im Vergleich zu traditionellen Schwergewichten wie Agrar- oder Wettbewerbspolitik. Ohne eine solche klare politische Willenskundgebung aller EU-Peacebuilding-Akteure, einschließlich der Mitgliedsstaaten, kann eine neo-funktionalistische Friedensagenda jedoch nicht implementiert werden. Die in diesem Zusammenhang in den Lissabon-Vertrag gesetzten Erwartungen (siehe etwa Keohane 2011) haben sich mittlerweile als unrealistisch erwiesen.

Die zweite Ebene ist die strukturelle Problematik, die sich als Zustand der wechselseitigen Verantwortungslosigkeit erklären lässt. Es geht dabei nicht um ein mutwilliges Versagen oder um politische Fehlentscheidungen, auch nicht um mangelnde technische Fähigkeiten, sondern um ein dezidiertes Problem der Struktur der EU-Außenpolitik. Die gegenwärtig dominante politische Erzählung meint zwar, dass dieses Problem durch entsprechend mutige, pro-europäische Entscheidungen lösbar wäre. Eine solche Einschätzung ist jedoch bereits seit Einführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vor mittlerweile fast einem Vierteljahrhundert zu hören. Zu spürbaren politischen Verschiebungen in Richtung einer einheitlichen außenpolitischen Orientierung ist es trotz aller Koordinierungsmechanismen und der Strukturänderung im Zuge des Lissabon-Vertrages aber nicht gekommen.

Das Problem der notwendigen Einstimmigkeit in Fragen der GASP ist seit ihrer Einrichtung durch den Vertrag von Maastricht 1993 bekannt. Die Mitgliedsstaaten sind bis heute nicht bereit, ihre strategischen Interessen aus der Hand zu geben,

was sich auch an der mitunter naiv geführten und mehr auf moralischen denn auf rationalen Argumenten geführten Debatte um eine einheitliche Europäische Armee zeigt. Letztlich sind alle Szenarien, die in Strategiegruppen gewälzt werden, ohne die Anerkennung dieser Bedingungen realitätsfern. Das gilt gerade auch für Prozesse wie die der Entwicklung einer „Global Strategy“ durch die Union (zu dieser Initiative vgl. Howorth 2010; Missiroli 2015).

Die hinter einer solchen globalen Strategie Pate stehende Idee – laut der Hohen Repräsentantin Mogherini die Errichtung einer „peaceful global order“ mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium der EU (Tocci 2015, S. 116) – ist per se neo-funktionalistisch. Die Entwicklung und spätere Existenz einer solchen Strategie soll offenbar eine Bündelung der aktuellen Vielzahl an europäischen Außenpolitiken schaffen. Damit sollte auch eine Stringenz im EU-Peacebuilding einhergehen, das ja zentraler Bestandteil einer solchen Strategie ist (respektive sein müsste). Die institutionellen und strukturellen Bedingungen, allen voran aber die historische Erfahrung, lassen dies jedoch als zweifelhaft erscheinen. Die neo-funktionalistische Idee schürt hier also einerseits illusorische Hoffnungen, während sie andererseits verhindert, zu realistischeren, und vielleicht in der Praxis auch wirksameren Methoden der Friedenspolitik vorzudringen.

### **Die EU als prototypischer compromised peacebuilding actor**

Michael Barnett und Christoph Zürcher (2009) haben internationale Bemühungen des Peacebuilding einer heuristischen, aber realitätsnahen und sehr treffenden Typologisierung unterzogen. Sie unterteilen diese Initiativen in „cooperative“, „captured“, „conflictive“ and „compromised“ Peacebuilding, wobei die kompromittierte Form gemäß dieser Einschätzung den quantitativen Hauptanteil darstellt. Während kooperatives Peacebuilding auf einer genuine Identität der Interessenslagen zwischen (externen) Peacebuildern und (internen) politischen Akteuren aufbaut und damit faktisch tatsächlich zu der Entwicklung eines formalisierten „political settlement“ (siehe dazu Bell 2015) beitragen kann, was in der Praxis jedoch nur äußerst selten der Fall ist, stellen die anderen drei Typen keine Idealfälle dar.

„Captured“ Peacebuilding bedeutet hier eine vollständige Übernahme und Einordnung der Peacebuilding-Bemühungen entlang der Partikularinteressen der nationalen Eliten, „conflictive“ Peacebuilding die Durchsetzung der zumeist im Kontext eines liberalen Institutionalismus formulierten Interessen der externen Akteure explizit gegen den Willen dieser Eliten. Dahingegen stellt ein „compromised“ Peacebuilding eine Mischform dar, die in Praxis den bei weitem häufigsten Fall ausmacht. Was ist nun unter einer solchen kompromittierten Vorgangsweise zu verstehen? „Local elites and peacebuilders negotiate a peacebuilding program that reflects the desire of peacebuilders for stability and the legitimacy of peacebuilding and the desire of local elites to ensure that reforms do not threaten their power base“ (Barnett/ Zürcher 2009, S. 24).

Gewissermaßen verständigen sich Peacebuilder und nationale, regionale und lokale Eliten also auf einen spezifischen Diskurs entlang allgemein formulierter Zielsetzungen, und verfolgen dann in diesem generell gesteckten Rahmen ihre jeweiligen Partikularinteressen. Eine solche Vorgangsweise erinnert an die Idee einer „organised hypocrisy“, die ja im Kontext des internationalen Peacekeeping schon diskutiert worden ist (Lipson 2007). Barnett und Zürcher gehen jedoch einen Schritt weiter und formulieren, dass diese Vorgangsweise eventuell gerade wegen ihres Opportunismus, der auch als Pragmatismus verstanden werden kann, die vielleicht bestmögliche Vorgangsweise darstellt. Wenngleich eine solche Idee grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen ist, gilt sie jedoch für die EU nicht – und dies liegt vor allem am theoretisch-ideologischen Korsett, das die EU mitbringt und das sie zwingt, im Zweifelsfall aus einem Mix aus Opportunismus und dem Zwang zur Suche nach einem kleinsten gemeinsamen Nenner rein taktisch orientierte Entscheidungen zu treffen und ineffektive Initiativen zu unterstützen.

Angesichts der gezeigten institutionellen und strukturellen Schwächen ist die EU jedenfalls der Prototyp eines compromised peacebuilding actor. Die gegebenen strukturellen und technischen Mängel, sowie die politische Uneinheitlichkeit zwingen die EU nahezu in eine solche kompromittierte Situation, da diese ja zugleich auch hilft, die eigene innere Widersprüchlichkeit durch technokratischen Aktivismus zu überdecken. Dies lässt sich schon anhand der offenkundigen Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit nachzeichnen.

Die EU benötigt die explizite Anerkennung ihrer Werthaltungen, von ihren Mitgliedern wie auch von externen Akteuren. Zugleich lassen sich diese Werthaltungen jedoch nicht durchhalten: weder von den Partnern in den jeweiligen Regionen, wo ein Peacebuilding-Engagement erfolgt oder erfolgen soll, noch von der Union selbst, da ihre inneren Widersprüchlichkeiten bei jeder politisch zugespitzteren Situation sichtbar werden. Insofern besteht in einer kompromittierten Herangehensweise die einzige Chance gemeinschaftlichen Handelns, wobei sich hier mitunter sogar praktische Erfolge verkaufen lassen (Kosovo oder Mali, um zwei Beispiele von oben zu wiederholen).

## **Die Resilienz-Initiative und die Nicht-Resonanz des „Local Turn“**

Im Jahr 2009 kam, ausgehend vom entwicklungspolitischen Bereich, kurzfristig Bewegung in diese festgefahrene Konstellation. Der erste Europäische Entwicklungsbericht (ERD 2009) fokussierte auf die Frage der Staats- und Friedensentwicklung in Afrika und präsentierte das Konzept der Resilienz als mögliche Basis eines originär europäischen Ansatzes in diesem Bereich. Vor dem Hintergrund der erkannten Problematik einer mangelnden Kontextsensitivität des europäischen Engagements (ebd., S. 4) wurden in theoretischer Tiefe Handlungsoptionen beleuchtet und eine mögliche Wirksamkeit des Resilienz-Konzeptes in Staats- und Friedensentwicklung dargelegt. Damit schaffte dieser Bericht zum ersten Mal, was

in den vorangegangenen Jahrzehnten unmöglich schien: Friedensentwicklung als einen dynamischen, komplexen Prozess zu verstehen, der sich linearen Gesetzmäßigkeiten entzieht (siehe dazu etwa de Coning 2016).

Gerade vor diesem Hintergrund werden aber auch die Schwächen des Berichts offensichtlich. Denn obgleich seine Stoßrichtung ohne Zweifel als innovativ und potenziell bahnbrechend gesehen werden kann, gelang es ihm nicht, faktische Wirksamkeit zu entfalten. Dies ist vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen: einerseits verabsäumt es der ERD, eine konkrete Anbindung an die bestehenden Prozessstrukturen herzustellen und sich auf die Mühen der Policy-Ebene einzulassen. Somit bietet der Bericht wenige konkrete Anknüpfungspunkte. Zugleich wird er von der EU-Kommission vor allem als Instrument einer Zurschaustellung eines neuen entwicklungspolitischen Selbstbewusstseins der EU (und damit gewissermaßen als Konkurrenzprodukt zum Weltentwicklungsbericht der Weltbank) verstanden. Für die Kommission hatte der ERD seinen Effekt somit bereits mit seiner Existenz erfüllt, eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Inhalt war vor diesem Hintergrund nicht mehr notwendig.

Zugleich unterlässt es der ERD, einen Anschluss mit den in dieser Phase gerade beginnenden Debatten um einen „Local Turn“ in der Staats- und Friedensentwicklung (siehe dazu Mac Ginty/Richmond 2013) herzustellen. Grundsätzlich geht es dabei um eine Re-Fokussierung der Bemühungen in der Friedensentwicklung auf die Community Ebene; die Idee, dass Frieden etwas Herzustellendes sei, wird grundlegend hinterfragt, stattdessen werden die Begriffe der Friedensermöglichung oder der Friedensformierung (Richmond 2016) forciert. Die Diskussion um den „Local Turn“ bleibt keineswegs auf den akademischen Level beschränkt: die Ausrichtung verschiedener führender internationaler Peacebuilding-Akteure wird davon nachhaltig beeinflusst, auch innerhalb der EU. Großbritannien entwickelt als Antwort auf die Herausforderungen des „Local Turn“ auf der Policy-Ebene das Konzept der „Political Settlements“ (zur Übernahme des Konzeptes in die britische Entwicklungspolitik siehe Whaites 2008), das auf einem explizit hybriden Ansatz eines politischen Arbeitens auf Eliteebene und paralleler, vor allem im Mediationsbereich angesetzter Bemühungen auf der Community-Ebene basiert.

Auf EU-Ebene findet diese Idee keine Umsetzung, wenngleich die Resilienz-Initiative nicht fallengelassen wird. Im Jahr 2013, nach entsprechenden Vorarbeiten von Rat und Parlament, veröffentlicht die EU-Kommission einen „EU Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries“ (EC 2013). Der Aktionsplan enthält allerdings keine Bezugnahme auf den einige Jahre zuvor veröffentlichten Europäischen Entwicklungsbericht. Erneut werden Resilienz-Konzepte aufgearbeitet und die Komplexität der Gesellschaftsentwicklung in Krisensituationen hervorgestrichen, eine explizite Verbindung zu Peacebuilding und Statebuilding wird hergestellt (ebd., S. 4), und die Notwendigkeit eines selbstreflexiven Zuganges – „Innovation, learning and advocacy“ (ebd., S. 5) – betont.

Die Umsetzung dieser Initiative wird jedoch fast unmittelbar technokratisiert: primär konzentriert sich die Kommission auf eine strategische Zusammenführung der Entwicklungspolitik (DG Dev) mit dem Bereich der humanitären Hilfe

(ECHO). Dies wird einerseits in Brüssel, andererseits aber auch in zwei großen Pilotprogrammen in Afrika (AGIR im Horn von Afrika, und SHARE in der Sahel-Zone) vorangetrieben (siehe dazu Pospisil/Besancenot 2014). In diesen Pilotprogrammen sind alle Programmlinien verbunden, die in diesen Kontexten unter EU-Ägide laufen, neue Programmelemente werden ausgerichtet an der Resilienz-Doktrin entwickelt.

Ohne Zweifel hat diese Resilienz-Doktrin gerade in diesem Kontext ihre Berechtigung, da damit ein weitergehendes, systemisches Verständnis der Innovationsräume (und insbesondere von deren Marktstruktur) einhergeht. Eine politische Bezugnahme fehlt jedoch vollkommen, ebenso jede strategische Anbindung an Bemühungen des Peacebuilding. Faktisch wird das Resilienz-Konzept damit von einem potenziellen Orientierungswert der (Neu-)Ausrichtung des Peacebuilding und dem weitergehenden Bereich der Staats- und Friedensentwicklung zu einem technokratischen Tool eingestampft. Während die Komplexität des Kontextes auf Ebene der Entwicklungspolitik und der Humanitären Hilfe anerkannt wird, bleibt sie auf politischer Ebene ausgeblendet – hier muss die klare Orientierung an der Meta-Erählung des Friedens durch Integration, und die paradoxerweise mit dieser klaren Orientierung verbundene Unklarheit und Desorientierung der konkreten politischen Antworten, offenbar beibehalten werden.

## **Die Grenzen/Begrenzungen des europäischen Neo-Funktionalismus**

Warum musste die Idee der Resilienz – und die damit verbundene Anerkennung des friedenspolitischen Handelns als ein Engagement in komplexen sozialen Systemen – im EU-Rahmen scheitern? Die hier vorgestellte These macht dafür die durchdringende theoretische Orientierung an einem „neo-functional Peace“ (Visoka/Doyle 2015) verantwortlich. Eine solche destruktive Wirksamkeit des Neo-Funktionalismus ergibt sich gerade aus seiner Bedeutung als die entscheidende Richtschnur einer EU-Friedenspolitik (vgl. Richmond et al. 2011, S. 460) und als Erfolgsgeheimnis der Union schlechthin, auf das sich alle relevanten Akteure jenseits ihrer politischen Divergenzen und unterschiedlichen geostrategischen Orientierungen einigen können.

Entscheidend für die historische Entwicklung ist zudem eine spezifische politische Interpretation des Neo-Funktionalismus: Während etwa Mitrany (2014, S. 123) funktionalistische Kooperation im Ansatz eben nicht politisch verstehen wollte („the political way is too ambitious“), interpretiert die EU-Friedenspolitik diesen Ansatz als Methode zur Verankerung politischer Werthaltungen, entgegen der bekannten Warnung vor den dem Neo-Funktionalismus inhärenten „fallacies of grand theorizing“ (Moravcsik 2005, S. 351).

Gemäß der Idee einer EU als „normative power“ basiert das friedenspolitische Engagement der EU nach Ian Manners (2002) auf neun „core values“: sustainable peace, social freedom, consensual democracy, human rights, rule of law, inclusive



equality, social solidarity, sustainable development, und good governance. Diese Grundwerte setzt Manners (2008, S. 47) in unmittelbare Verbindung mit einer globalen Ethik: „The ethics of the EU’s normative power are located in the ability to normalize a more just, cosmopolitical world.“ Eine solche wertebasierte globale Orientierung erinnert an das vor drei Jahrzehnten von Dieter Senghaas (zuletzt Senghaas 2004) vorgestellte zivilisatorische Hexagon, das die Friedensorientierung der europäischen Politik auf die sechs Eckpunkte Gewaltmonopol, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit, Konfliktkultur und Affektkontrolle herunterbricht. Dieses Konzept hat sich insbesondere in der Ausrichtung der deutschen Friedenspolitik als überaus einflußreich erwiesen (Pospisil 2009, S. 275).

Zugleich verbindet die EU damit implizit das, was John Ruggie (1993, S. 140) als postmoderne Option – „the community may constitute nothing less than the emergence of the first truly postmodern international political form“ – bezeichnet hat, und was Borg und Diez (2016, S. 137) als alternativen Horizont charakterisieren, „in which citizens no longer attach themselves to exclusionary identities“. Das konkret aus diesem Überbau formulierte friedenspolitische Programm ist nun einerseits umfassend, andererseits aber erschreckend einfach gestrickt (siehe etwa Anastasiou 2007, S. 48-49). Es entsteht nicht aus einem originären Kontext heraus, sondern ist als Programm klar definiert und abgesteckt: leistungsfähige Institutionen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, ökonomische Integration, um die drei wesentlichen Eckpfeiler zu benennen. Die Logik des Zusammenspiels zwischen Technokratismus und politischer Integrationsorientierung entspricht somit einer weiter reichenden Idee (Visoka/Doyle 2015, S. 12). Nicht umsonst spricht Senghaas (1992) in diesem Zusammenhang von einem „positiven Eurozentrismus“. Es ist in der Tat unmöglich, eine Reorientierung im Sinne des „Local Turn“ mit diesem zivilisatorischen Programm zu verbinden (Richmond et al. 2011, S. 463-467).

Die besondere Gefahr dieses Programms liegt nun darin, dass es in der EU als unbestrittene Erfolgsgeschichte gilt. Es ist die Grunderzählung hinter der Verleihung des Friedensnobelpreises: die Zone des Friedens, der Freiheit und des Wohlstandes ist darin verewigt. Die EU funktioniert, und zwar ausschließlich, „as a successful example of peaceful reconciliation based on economic integration“, wie es Herman van Rompuy und Manuel Barroso (2012) in der Nobel Prize Lecture formulieren. Dies wird explizit als globaler Anspruch verstanden. Allzu oft geht in diesem Zusammenhang allerdings die historische Perspektive verloren, entlang derer wir wissen, dass der Prozess der Herausbildung der europäischen Nationalstaatlichkeit, der die Basis der heutigen Integrationsbemühungen darstellt, nicht nur Jahrhunderte dauerte, sondern auch überaus gewaltsam und blutig verlief (siehe etwa Tilly 1985).

Die Idee des Neo-Funktionalismus dreht diese historische Wahrheit um und liefert eine faktisch zweckrationale Umdeutung des Institutionengedankens: finden soziale Konstellationen den richtigen institutionellen Rahmen vor, können sie sich daran ausrichten, und wandeln sich in diesem Prozess, und zwar – zumindest tendenziell – in die intendierte Richtung friedhafter Wohlstandsgesellschaften. So



schreibt Jean Monnet (1963, S. 206): „But in the European Communities, common rules applied by joint institutions give each a responsibility for the effective working of the Community as a whole. This leads the nations, within the discipline of the Community, to seek a solution to the problems themselves, instead of trading temporary advantages.“ Klarerweise klingt diese Idee nicht nur optimistisch, sondern auch progressiv, insbesondere wenn sie in ihren theoriegeschichtlichen Kontext der Dominanz einer realistischen und später neo-realistischen Wahrnehmung der internationalen Politik oder der identitätsbasierten Gewaltkonflikte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eingebettet wird. Zugleich bietet sie auch dem Konstruktivismus gute Anknüpfungspunkte, weil einer sich sozial manifestierenden Qualität von Institutionen Raum geboten wird.

Die Problematik ist nur, dass sich aus einem einmaligen Funktionieren in einer bestimmten historischen Konstellation – dem europäischen Integrationsprozess der 1950er bis 1990er Jahre – keine allgemeingültigen theoretischen Postulate ableiten lassen. Dies gilt umso mehr, als die ontologischen Fundamente des Ansatzes mittlerweile als längst überholt gelten dürfen. Die Neue Institutionenökonomik hat in ihren Untersuchungen nicht nur eindrücklich nachgewiesen, dass das Verhältnis von Menschen zu Institutionen komplex und wechselseitig ist. Douglass North (1990, S. 3-5) verwendet in diesem Zusammenhang die berühmte Metapher der „rules of the game“, die sich im Zuge dieses Spiels – in einer längeren Zeitfrist – herauschälen, aber auch permanenten Änderungen unterworfen sind. Zugleich impliziert diese Metapher aber noch etwas anders: die Spielregeln bestimmen keineswegs den Spielausgang. Gerade die Idee eines aus Regeln abzuleitenden Resultates ist jedoch die Grundaussage des Neo-Funktionalismus.

Es sind insbesondere die Arbeiten von Elinor Ostrom, die die Frage der Rolle und Gestalt von Institutionen in den weiteren Kontext des Denkens von Komplexität einbettet: soziale Systeme funktionieren in einer komplexen, nicht-linearen Weise, und sind damit einer auf Ursache und Wirkung basierenden linearen Logik nicht zugänglich (vgl. Ostrom/Janssen 2004). Es gibt keine gesicherten Vorhersagen, und es gilt die mittlerweile empirisch hart untermauerte Gewissheit, dass die Wirkung, die Institutionen entfalten, in erster Linie von ihrem jeweiligen Kontext geprägt ist. Entgegen verschiedener anderslautender Befunde (wie etwa das einflussreiche, aber erstaunlich unreflektierte Werk von Ghani/Lockhart 2008) gibt es somit kein „richtiges“ institutionelles Setting, das nur korrekt implementiert werden müsste. Wenn die Grundannahme der Komplexität ernst genommen wird, kann nie davon ausgegangen werden, dass ein solches institutionelles Setting die angestrebten Wirkungen entfalten wird.

Vor dem Hintergrund der vorher geschilderten Bemühungen um einen EU-Resilienzansatz ist diese Erkenntnis für das EU-Peacebuilding nahezu paradox. Während schon im Jahr 2009, viel früher und ernsthafter als bei anderen der internationalen Akteure im Peacebuilding, komplexitätsbasierte Konzepte entwickelt, ernsthaft diskutiert und sogar partiell implementiert wurden, scheitert ihre letztendliche Annahme jedoch am ideologischen Fundament der EU. Statt daher eine Vorreiterrolle einzunehmen, wenn sich nun der Komplexitätsansatz allmählich

den Weg in den internationalen Mainstream des Peacebuilding bahnt, kann die EU somit nicht anders als das bisherige „muddling through“ eines „compromised peacebuilding“ weiterzuverfolgen.

Im Zuge der gegenwärtigen politischen Herausforderungen – insbesondere der Infragestellung des europäischen Projektes nicht mehr nur von den politischen Rändern her, wie etwa die jüngsten Abstimmungen über die EU in den Niederlanden und Großbritannien vor Augen führen – wird ein Anzweifeln dieser Grundidee, des Erfolgs durch neo-funktionalistische Integration, in den Bereich der Häresie transferiert. Eine solche Herangehensweise zieht sich bis in den akademischen Bereich, und verhindert damit jedes substanzielle, fundamentale Nachdenken über ein europäisches Peacebuilding-Engagement. Es kann nicht sein was nicht sein darf: während technische Mängel und selbst die strukturellen Problemstellungen bei einer solchen Debatte gern und oft als tatsächliche Herausforderungen anerkannt werden (siehe etwa Tocci 2007), gibt es keine Auseinandersetzung mit der fundamentalen „Idee Europa“. Komplikationen sind vor dem Hintergrund des Interesses der Aufrechterhaltung einer sinnstiftenden ideologischen Erzählung offenbar leichter zu verdauen als Komplexität.

Die „Idee Europa“ – und damit den neo-funktionalistischen Ansatz eines globalen Institutionen-Crafting im Sinne eines theoretisch längst überholten „liberal peacebuilding“ – als Fundament europäischer Friedenspolitik anzuzweifeln, kann weder Politik noch Policy anders als mit prinzipiellen Einwenden begegnen. Zugleich hat sich diese Idee längst diskursiv verfestigt (vgl. dazu Dietz 1999, S. 610-611). In einem Zustand der Schwäche wäre die offene Akzeptanz dieser ontologischen Problematik vielleicht tatsächlich auch der Anfang vom Ende der Integrationsidee. Insofern ist aber die EU als Akteur, soweit sie ihren Anspruch als globale Friedensmacht tatsächlich ernst nimmt, zu einem Ansatz des „liberal peacebuilding“ verdammt. Folgen wir den rezenten Erkenntnissen der akademischen Debatte, kann dies wohl nur in einem permanenten Scheitern resultieren (siehe dazu Richmond 2009).

## Schlussbetrachtungen

Das hier gezeichnete Bild mag erschütternd negativ wirken, vor allem weil sich keine Lösung abzeichnet. Letztlich bleibt der Grundwiderspruch bestehen, dass sich die EU entweder von ihrer neo-funktionalistischen Leitidee, der „Idee Europa“, verabschiedet, oder notwendigerweise in „compromised peacebuilding“ verhaftet bleibt, das von einem immer kleiner werdenden Spielraum gekennzeichnet ist. Mit der „Idee Europa“ ist, von glücklichen Ausnahmefällen abgesehen, kein Frieden zu „machen“ – nicht zuletzt deswegen, weil Frieden im Gegensatz zum unglücklich gewählten Begriff „peacebuilding“ auch nichts „zu Machendes“ darstellt.

Dennoch gibt es verschiedene Handlungsoptionen, die der EU als Peacebuilding-Akteur offenstehen. Diese beinhalten nicht nur unterschiedliche Konsequenzen, sondern sind auch in unterschiedlichem Maße realistisch:

- 1) Die EU verändert ihre Ausrichtung grundlegend, wird in ihrem friedenspolitischen Engagement politischer, akzeptiert die Grundbedingungen der Komplexität und der Kontextualität von Interventionen und verankert vor diesem Hintergrund den Resilienz-Ansatz als gesamteuropäisches Projekt der Friedensentwicklung nach außen. Angesichts des grundsätzlichen Widerspruchs zum gemeinsamen neo-funktionalistischen Nenner des EU-Peacebuilding ist diese Option in einem hohen Maße unrealistisch. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass einzelne Initiativen – wie der Europäische Entwicklungsbericht 2009 und der EU Aktionsplan für Resilienz 2013 – überraschendes innovatives Potenzial offengelegt haben. Allein deswegen ist es notwendig, diese Option in der Diskussion zu behalten.
- 2) Die EU bleibt in ihrem derzeitigen „muddling through“ verhaftet und fokussiert weiter auf die derzeitige Praxis eines „compromised peacebuilding“, eventuell mit einer Verbesserung der strukturellen und technischen Rahmenbedingungen. Doch selbst falls eine solche Verbesserung gelänge zeigt sich in der gegenwärtigen internationalen Konstellation, dass sich der Spielraum einer solchen Vorgangsweise nachhaltig einschränkt. Dies ist nicht nur durch die allzu sichtbaren konkreten Misserfolge bedingt: vielmehr gibt es ein zunehmendes Bewusstsein auf Seiten der „Partnerländer“ internationaler Peacebuilding-Bemühungen, sich selbst nicht mehr bedingungslos diesem kompromittierten Ansatz zu unterwerfen. Der globale Marktplatz politischer Ideen ist vielfältiger geworden (Carrothers/Samet-Marram 2015). Die g7+ group von fragilen Staaten kann hier als ein Beispiel gelten, die zunehmend selbstbewusste Ablehnung von Institutionen der Global Governance, insbesondere des Internationalen Strafgerichtshofes, durch vor allem afrikanische Staaten als ein anderes. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich der Spielraum für den Ansatz eines „compromised peacebuilding“ vor allem im Kontext des stark wertorientierten EU-Diskurses zusehends schließt.
- 3) Die EU schränkt ihre Peacebuilding-Bemühungen auf ein kaum erkennbares Maß ein und konzentriert sich auf ein rein technokratisches, unpolitisches „management of effects“ (Chandler 2015, S. 84). Eine solche Umorientierung ist gegenwärtig mit der Einrichtung der Trust Funds für Syrien feststellbar, und sie entbehrt auch nicht einer gewissen inneren Logik, weil eine Einigung auf kleinste gemeinsame Nenner beim derzeit laufenden Prozess der EU-Desintegration eine nachvollziehbare Vorgangsweise darstellt. Es handelt sich daher um eine absolut realistische Option, wenngleich, gerade angesichts der massiven zur Verfügung stehenden Mittel, um eine ethisch fragwürdige.
- 4) Die EU behält ihren friedenspolitischen Grundanspruch, fokussiert allerdings auf realistische Zielsetzungen mit einer definiert politischen Agenda, mit einer klaren Konzentration und einem entsprechenden Bekenntnis auf das Machbare: Ein Pooling von Geldmitteln und Ressourcen für lohnenswerte Initiativen ein-

zelter oder Gruppen von Staaten, die als komplementär akzeptiert werden. Politische Diversität wird nicht mehr als integrationspolitisches Problem, sondern als Chance betrachtet. Dies geht notwendigerweise mit einer Aufgabe der Idee einer einheitlichen EU-Friedenspolitik einher. Dies ist für jene, die auch den Bereich des Peacebuilding in ihrer neo-funktionalistischen Orientierung nur als einen weiteren Motor einer vertieften Integration verstehen wollen, eine enttäuschende Perspektive, aber eben im Sinne einer Ent-Täuschung. Denn es handelt sich wahrscheinlich um die bestmögliche Option in der gegenwärtigen Voraussetzung. Und die einzige, die der Komplexität der Anforderungsstruktur vielleicht gerecht werden kann.

## Literatur

- Akbulut, Hakan (2013): Die zypriotische Hürde: Stand und Perspektiven des Zypernkonfliktes und die Implikationen für den EU-Beitrittsprozess der Türkei. oiip Arbeitspapier Nr. 70, Wien: oiip.
- Anastasiou, Harry (2007): The EU as a Peace Building System: Deconstructing Nationalism in an Era of Globalization. *International Journal of Peace Studies*, 12:2, S. 31-50.
- Barnett, Michael, und Christoph Zürcher (2009): The Peacebuilder's Contract: how external statebuilding reinforces weak statehood. In *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Roland Paris und Timothy D. Sisk (Hg.), London, New York: Routledge: S. 23-52.
- Bell, Christine (2015): What we talk about when we talk about political settlements: Towards Inclusive and Open Political Settlements in an Era of Disillusionment. PSRP Working Paper 1, Edinburgh: University of Edinburgh.
- Bono, Giovanna (2011): The EU's Military Operation in Chad and the Central African Republic: An Operation to Save Lives? *Journal of Intervention and Statebuilding*, 5:1, 23-42.
- Borg, Stefan, und Thomas Diez. 2016. Postmodern EU? Integration between Alternative Horizons and Territorial Angst. *Journal of Common Market Studies*, 54:1, S. 136-151.
- Carothers, Thomas, und Oren Samet-Marram (2015): *The New Global Marketplace of Political Change*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Chandler, David (2015): Reconceptualizing International Intervention: Statebuilding, 'Organic Processes' and the Limits of Causal Knowledge. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 9:1, 70-88.
- Chandler, David (2005): *From Kosovo to Kabul and Beyond: Human Rights and International Intervention*. London: Pluto Press.
- de Coning, Cedric (2016): From Peacebuilding to sustaining peace: Implications of complexity for resilience and sustainability. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*. online first. DOI: 10.1080/21693293.2016.1153773.
- Diez, Thomas (2014): Setting the limits: Discourse and EU foreign policy. *Cooperation and Conflict*, 49:3, S. 319-333.
- Diez, Thomas (1999): Speaking 'Europe': the politics of integration discourse. *Journal of European Public Policy*, 6:4, S. 598-613.
- EC – European Commission (2013): *Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries*, 2013-2020. SWD (2013) 227 final, Brussels: European Commission.
- ERD – European Report on Development (2009): *Overcoming Fragility in Africa – Forging a New European Approach*. San Dominico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

- EU – European Union (2007): Treaty of Lisbon. Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. Official Journal of the European Union, C 306/1.
- Freire, Maria Raquel, und Maria Grazia Galantino (2015): Introduction: The Role of the EU in International Peace and Security. In *Managing Crises, Making Peace: Towards a Strategic EU Vision for Security and Defence*, Maria Grazia Galantino und Maria Raquel Freire (Hg.), Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1-18.
- Ghani, Ashraf, und Clare Lockhart (2008): *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hauck, Volker, Anna Knoll, und Alisa Herrero Cangas (2015): *EU Trust Funds – Shaping more comprehensive external action?* ecdpm Briefing Note No. 81. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Haukkala, Hisk i(2015): From Cooperative to Contested Europe? The Conflict in Ukraine as a Culmination of a Long-Term Crisis in EU-Russia Relations. *Journal of Contemporary European Studies*, 23:1, S. 25-40.
- Hollis, Rosemary (2012): No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the 'Arab Spring'. *International Affairs*, 88:1, S. 81-94.
- Howorth, Jolyon (2010): The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain? *Journal of Common Market Studies*, 48:3, S. 455-474.
- Jünemann, Annette (2015): Ein Raum des Friedens, der Stabilität und des gemeinsamen Wohlstands: Die Euro-Mediterrane Partnerschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Orient*, 46:3, S. 350-379.
- Keohane, Daniel (2011): Lessons from EU Peace Operations. *Journal of International Peacekeeping*, 15:1, S. 200-217.
- Lipson, Michael (2007): Peacekeeping: Organized Hypocrisy? *European Journal of International Relations*, 13:1, S. 5-34.
- Mac Ginty, Roger (2012): Against Stabilization. *Stability: International Journal of Security and Development*, 1:1, S. 20-30.
- Mac Ginty, Roger, und Oliver P. Richmond (2013): The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34:5, S. 763–783.
- Manners, Ian (2008): The normative ethics of the European Union. *International Affairs*, 84:1, S. 45-60.
- Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40:2, S. 235-258.
- Missiroli, Antonio (Hg., 2015): *Towards an EU Global Strategy: Background, process, references*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Mitrany, David (2014 [1943]): A Working Peace System. In *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Fourth Edition, Brent F. Nelsen und Alexander Stubb (Hg.), Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, S. 105-124.
- Monnet, Jean (1963): A Ferment of Change. *Journal of Common Market Studies*, 1:3, S. 203-211.
- Moravcsik, Andrew (2005): The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. *Journal of European Public Policy*, 12:2, S. 349-386.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor, und Marco A. Janssen (2004): Multi-level Governance and the Resilience of Social-Ecological Systems. In *Globalisation, Poverty and Conflict: A Critical „Development“ Reader*, Max Spoor (Hg.), Amsterdam: Kluwer Academic Publishers, S. 239-259.
- Pospisil, Jan (2009): *Die Entwicklung von Sicherheit: Entwicklungspolitische Programme der USA und Deutschlands im Grenzbereich zur Sicherheitspolitik*. Bielefeld: transcript.
- Pospisil, Jan, und Johanna Rodehau-Noack (2015): *Tauwetter im „Frozen Conflict“? Moldau und Transnistrien im Schatten der Ukraine-Krise*. oiip Policy Paper 2/2015. Wien: oiip.
- Pospisil, Jan, und Sophie Besancenot (2014): EU Donor Policies in Situations of Fragility: Promoting 'Resilience'? *European Journal of Development Research*, 26:5, S. 614-628.

- Richmond, Oliver P. (2016): *Peace Formation and Political Order in Conflict Affected Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Richmond, Oliver P. (2009): Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism. Liberal-Local Hybridity via the Everyday as a Response to the Paradoxes of Liberal Peacebuilding. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3:3, S. 324-344.
- Richmond, Oliver P., Annika Björkdahl, und Stefanie Kappler (2011): The emerging EU peace-building framework: confirming or transcending liberal peacebuilding? *Cambridge Review of International Affairs*, 24:3, S. 449-469.
- Rouppert, Bérangère (2015): EUTM Mali: A Rapid Response Operation Launched in an Open Conflict. In: *Managing Crises, Making Peace: Towards a Strategic EU Vision for Security and Defence*, Maria Grazia Galantino und Maria Raquel Freire (Hg.), Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 236-254.
- Ruggie, John Gerard (1993): Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*, 47:1, S. 39-174.
- Senghaas, Dieter (2004): The Civilisation of Conflict: Constructive Pacifism as a Guiding Notion for Conflict Transformation. In *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Alex Austin, Martina Fischer und Norbert Ropers (Hg.), Wiesbaden: Springer, S. 25-39.
- Senghaas, Dieter (1992): *Friedensprojekt Europa*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Tannam, Etain (2006): Cross-Border Co-Operation between Northern Ireland and the Republic of Ireland: Neo-Functionalism Revisited. *The British Journal of Politics & International Relations*, 8:2, S. 256-276.
- Tilly, Charles (1985): War Making and State Making as Organized Crime. In *Bringing the State Back In*: Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol (Hg.), Cambridge: Cambridge University Press, S. 169-187.
- Tocci, Nathalie (2015): Towards an EU global strategy. In *Towards an EU Global Strategy: Background, process, references*, Antonio Missiroli (Hg.), Paris: European Union Institute for Security Studies, S. 115-120.
- Tocci, Nathalie (2007): *The EU and Conflict Resolution: Promoting peace in the backyard*. London, New York, NY: Routledge.
- Van Rompuy, Herman, und José Manuel Durão Barroso (2012): *From War to Peace: A European Tale*. Nobel Lecture by the European Union, Oslo, 10. Dezember 2012.
- Visoka, Gözim, und John Doyle (2015): Neo-Functional Peace: The European Union Way of Resolving Conflicts. *Journal of Common Market Studies*, online first publication, DOI: 10.1111/jcms.12342.
- Whaites, Alan (2008): *States in Development: Understanding State-building*. DFID Working Paper, London: DFID.
- Wolff, Stefan (2007): *The European Union and the conflict over the Nagorno-Karabakh Territory*. Report prepared for the Committee on Member States' Obligations Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Berlin, 4-5 November 2007.